

Current Issue Review

The Agency for Cultural and Technical Cooperation: Meeting New Challenges

Françoise Coulombe
Political and Social Affairs Division

2 March 1988

Revised 29 November 1988



Library of
Parliament
Bibliothèque
du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-1/88-5-1988-11E

ISBN 0-660-13213-3

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENTTHE AGENCY FOR CULTURAL AND TECHNICAL COOPERATION:
MEETING NEW CHALLENGES

ISSUE DEFINITION

Created in 1970, the Agency for Cultural and Technical Cooperation (ACCT) is the only intergovernmental organization in the French-speaking world. However, the context in which the development of the Agency takes place changed considerably after the first Francophone Summit in Paris in February 1986, which created a higher administrative body, the Conference of heads of state and government of the countries using French as a common language. The Paris Summit also gave its international Follow-Up Committee the task of proposing ways to adjust ACCT's structures and funding methods so that it could carry out the work given it as a result of decisions made at the Summit. After describing the institution's key characteristics and summarizing its activities, this Current Issue Review examines the reform process initiated by the Agency to enable it to meet new challenges.

BACKGROUND AND ANALYSIS

In addition to ACCT, Canada also participates in two intergovernmental Francophone conferences that meet annually - the Conference of Ministers of Education and the Conference of Ministers of Youth and Sports of French-speaking countries. The Canadian government also supports various private international Francophone associations, in particular the Association of Partially or Wholly French-Language Universities (AUIPELF), and the International Association of French-speaking Parliamentarians (AIPLF).

A. A Brief Look at the Agency

ACCT was created on 20 March 1970 in Niamey, Niger, when 22 countries including Canada signed a convention (some with immediate ratification and others with ratification to follow). The first article of the Convention specified that the Agency was "to be the expression of a new solidarity and an additional means of bringing people together through a permanent flow of exchanges between the civilizations represented." The Charter was added as an appendix to the Convention and provided a fuller definition of its fundamental objectives: "The essential purpose of the Agency is to strengthen and develop multilateral co-operation among its members in the areas of education, culture, science and technology, and thereby bring peoples together."

The Charter provided for the creation of three bodies: the General Conference, the Board of Directors and the Advisory Council. The General Conference, which directs the Agency's activities and approves its work program, holds biennial meetings at the ministerial level. The Board of Directors, which approves and monitors the development of projects submitted by members, meets yearly. The Advisory Council ensures cooperation between the Agency and the many non-governmental organizations (NGOs) of the French-speaking community. Finally, a secretariat is responsible for planning and implementing the program and budget and financial reports.

As stipulated in Article 3.3 of the Agency's Charter, the federal and Quebec governments had to reach an agreement regarding the nature of Quebec's participation in the Agency. This agreement, entitled "Terms and conditions under which the Government of Quebec is admitted as a participating government to the institutions, activities and programs of the Agency for Cultural and Technical Co-operation, agreed upon on 1 October 1971 between the Government of Canada and the Government of Quebec", was concluded on the eve of the Agency's Second General Conference, which took place in Ottawa and Quebec City. It comprises 19 articles and a preamble which refers to Article 3.3 of the Agency's Charter.

Their status as participating governments enables the governments of Quebec and New Brunswick (which received this status in 1977) to be recognized as such within the Canadian delegation; to have a seat and a nameplate at the discussion table, with the right to take the floor; and to communicate with the Agency directly about programming and organizational matters. The two provincial governments also contribute to the Agency's budget.* Article 16 allows the participating governments exceptional opportunities to act, since it authorizes them to take part in the Agency's programming activities and to assist with the implementation of programs in co-operation with the Secretariat, according to the conditions and terms agreed upon in each case with the Government of Canada.

When the Convention was signed on 20 March 1970, ACCT had 22 member states. Today it has 30 member states, seven associate states and two participating governments.** The membership includes virtually all French-speaking countries, the two major exceptions being Madagascar (a former and possibly a future member) and Algeria. Certain other countries, including Switzerland, have not become members of the Agency but participate occasionally in some of its programs.

Despite the recruitment of new members, the Agency remains an institution of limited financial means. The December 1987 General Conference authorized a budget of 105 million French francs*** for 1988 and

* Canada contributes approximately 35% of the Agency's total operating funds (31.4% from the federal government, 3% from the Quebec government, and .3% from the New Brunswick government). Canada's contributions totalled \$6.5 million in 1987.

** Member states: Belgium, Benin, Burundi, Central Africa, Canada, the Comoros, Congo, Ivory Coast, Djibouti, Dominican Republic, France, Gabon, Guinea, Haiti, Upper Volta, Lebanon, Luxembourg, Mali, Mauritius, Monaco, Niger, Rwanda, Senegal, Seychelles, Chad, Togo, Tunisia, Vanuatu, Vietnam, Zaire. Associates states: Cameroon, Egypt, Guinea-Bissau, Laos, Morocco, Mauritania, St. Lucia. Participating governments: Quebec, New Brunswick.

*** The Canadian dollar was then valued at 4.3 FF.

110 million for 1989, about the same level as the preceding year, accounting for inflation. The Agency's financial situation also continues to be affected by the inability of member countries to contribute sufficiently to operational expenses. Although the General Conference decided in December 1985 to cancel outstanding dues up to and including 1983, the amount is increasing. As of 30 September 1987, 5.5 million French francs remained outstanding, in addition to 11 million francs to be recovered from dues for 1987.

B. Agency Activities

1. Regular Programs

Until the holding of Francophone summits made it necessary to harmonize the Agency's programs with the priorities adopted at these summits (as we will explain later), the Agency's program activities were divided into three key areas: scientific and technical co-operation, culture, and education and training (including the École internationale de Bordeaux). These activities were complemented by shows of solidarity and by the services of the regional office in Lomé, as well as some horizontal programs (consultation, publishing, information and planning).

2. The Special Development Program

At ACCT's Fourth General Conference in Mauritius in November 1975, Canada promoted the creation of a Special Development Program, to be financed by voluntary contributions kept separate from the Agency's operating budget. France opposed the idea on the grounds that the Agency would be deviating from its mandate if it became involved in development. The Canadian position ultimately won the day thanks to the support of the African countries, which insisted that development can no longer be dissociated from culture.

Inspired by the Commonwealth Fund for Technical Co-operation, the role of the Program is to assist member states to cope with unforeseen temporary difficulties encountered in carrying out their national development plans, solutions for which are not necessarily available or provided for in the regular programs of either the Agency or

other international bodies. The Program gives priority to requests from poorest countries and to those likely to have a multiplier effect. It meets urgent needs expressed by member countries and carries out specific and short-term projects. The Program makes use of three main types of action: technical assistance, especially in a perspective of cooperation between southern countries; specialized training for officials in the public domain, as dictated by national needs; and technical studies, especially those with regional implications.

Canada is among the chief voluntary contributors to the Program. From 1978 to 15 April 1987, the Canadian government paid in contributions totalling 56,208,390 FF, or more than 76% of total contributions.

3. Ministerial Meetings by Sector

ACCT has become a focus for ministerial meetings in various sectors. These meetings were not tied to the implementation of particular Agency programs, but they have made it possible to confirm certain operational directions and to suggest others. The following sectors have been the subject of meetings: science and technology (1977), justice (1980), agriculture (1981), culture (1981), scientific research and higher education (1983) and communications (1985).

4. International Relations

From the beginning the Agency has worked continually at developing its international connections. Initially its main partners were the Francophone associations and the two Francophone ministerial conferences. The Agency has multiplied its contacts and in some cases co-operated in activities with UN and Commonwealth-affiliated organizations. In 1978 it was granted the status of observer at the UN, a decisive step in its progress toward recognition by the international community.

C. Renewal of ACCT

The heads of state and government of the countries that use the French language, meeting in Paris in February 1986, asked the Follow-Up Committee* to come up with proposals for restructuring the Agency and its financing methods, with a view to making them more suited to the tasks that might be entrusted to the Agency for implementing the Summit's decisions. The Follow-Up Committee created a sub-committee on the future of Francophone institutions, chaired by Mr. Lucien Outers, delegate general of the French community in Belgium. As far as ACCT was concerned, the sub-committee focused on five main problems: its structures; improving its management; difficulties with its financing methods; relations between the Agency, the Follow-Up Committee and the heads of the networks [within the Follow-Up Committee]** and ACCT programs. The sub-committee's report was unanimously approved by the Follow-Up Committee on 22 October 1986.

An extraordinary session of ACCT's General Conference was held in Paris on 1 and 2 December 1986, to look into the possibilities of restructuring the Agency and its programs. Delegates concentrated on the document prepared by the Secretary General, entitled Projet de réforme des structure de l'ACCT, élaboré suite aux recommandations du Comité du suivi [Proposed restructuring of ACCT, formulated according to resolutions of the Follow-Up Committee]. A resolution was adopted aimed at reconciling the differences between the Follow-Up Committee's report and that of the Secretary General. Heeding the Follow-Up Committee's recommendation, the General Conference also decided that during 1987, around 30% of ACCT's "program budget" would be earmarked for Summit follow-up activities, or 14,000,000 FF.

* Made of of personal representatives of the heads of state and government of the French community in Belgium, Burundi, Canada, Canada-Quebec, the Comoros, France, Lebanon, Mali, Morocco, Senegal and Zaire.

** The Paris Summit decided that multilateral co-operation should be structured around the following five networks: Agriculture, Energy, Culture and Communications, Scientific Information and Technological Development, Language Industries.

Following the extraordinary General Conference, the Agency immediately began implementing the reforms advocated. The Culture Directorate thus became the Culture and Communication Branch, and the Scientific and Technical Co-operation Directorate became the Science and Technology for Development Branch. The redeployment of staff from the former units within the branches and a study aimed at reforming the status of employees got under way. Finally, the adoption of a series of reforms of administrative and financial procedures permitted a significant improvement in the Agency's operations.

At the Quebec Summit, heads of state, government and delegations adopted a resolution concerning mechanisms for implementing the Summit's decisions. They decided to maintain the existence and functions of a Follow-Up Committee and to confirm the existence of the networks and the functions assigned to them under this Committee's authority. They also resolved to create a Joint Advisory Committee consisting of the Follow-Up Committee, assisted by the heads of the networks, and the ACCT's Secretary General, assisted by the Agency's directors general and financial comptroller. This Committee will mainly be responsible for advising on programs to implement the Summit's decisions; it will also define terms and conditions for any technical support that ACCT might provide to the Follow-Up Committee in fulfilling its mandate.

Participants at the Quebec Summit also adopted regulations for financing the implementation of its decisions. Activities decided by the Summit and assigned to ACCT will be implemented from its regular budget or through added funding, in accordance with the Agency's own budgetary procedures. When governments contribute financially to multilateral operations decided by the Summit and implemented by other multilateral bodies chosen by the Follow-Up Committee, they may also, depending on the nature of each operation, directly credit either the accounts of these bodies or special accounts created by the Agency, giving preference to the latter funding method. Finally, the Follow-Up Committee was given the task of reviewing the respective roles of ACCT, the networks and other Francophone bodies before the third Summit in 1989, and especially to study ways and means to integrate the networks with ACCT. The resolution adopted

specifies that the Follow-Up Committee is responsible for submitting concrete proposals in this regard.

The ACCT's 11th General Conference, held in Paris on 7 and 8 December 1987, approved the program and budget proposals prepared by the Secretary General for 1988 and 1989. The programs chosen demonstrate the Agency's wish to harmonize its activities with the major programs decided by the summits. The General Conference supported the Secretary General's steps to reverse the proportion of operating and program expenditures, increasing the latter. The 50% mark for programs will thus be exceeded in 1988 and 1989, the objective being to earmark 60% of budgetary resources for programs on a short-term basis and 70% on a medium-term basis. Steps to improve Agency management include changing the status of employees and eliminating 26 positions. The General Conference also adopted a new organization plan for the Secretariat, effective 1 January 1988.

The General Conference authorized the creation of the Energy Institute of countries that use the French language as a subsidiary body of ACCT in accordance with Article 7 of the Charter. This Institute, whose creation was decided upon at the Paris Summit, will meet information, research and training needs. The Institute's operating expenses will be paid partly by the host government (Quebec) and partly by the Agency.

On 11 February 1988, the members of the Quebec Summit's International Follow-Up Committee* adopted principles governing the management of multilateral funds. It was decided to create: one joint multilateral fund within the ACCT, designed to finance projects in all sectors of cooperation among French-speaking countries; six specific-purpose funds, also within the ACCT; three "solidarity" funds in connection with the ACCT's Special Development Program; and two specific-purpose funds in connection with other organizations. Ad hoc committees (made up of representatives of the Follow-Up Committee, the multilateral organization in connection with which the fund has been established and the funding

* Canada (presidency), Canada-Quebec, France and Senegal (vice-presidencies), French-speaking Belgium, Gabon, Lebanon, Madagascar, Mali, Niger, Tunisia and Zaïre.

governments) were established for each specific-purpose fund, in order to assist the Follow-Up Committee in its supervision of the use of the funds. Terms and conditions for the management of the funds were also spelled out.

On 1 June 1988 the ACCT multilateral funds were provided with the following sums of money for 1988:

- joint multilateral fund: 13,152,500 FF.
- agriculture and environmental protection fund: 7,000,000 FF.
- energy fund: 13,000,000 FF.
- culture and communications fund: 21,637,500 FF.
- scientific information and technological development fund: 3,375,000 FF.
- language industries fund: 3,000,000 FF.
- education for French-speaking children: 11,579,220 FF.
- Chad solidarity fund: 2,750,000 FF.
- Lebanon solidarity fund: 4,825,000 FF.
- solidarity fund for victims of apartheid: 1,575,000 FF.

The ACCT has thus been entrusted with the greater part of the multilateral funds set aside by the Quebec Summit. In addition, 40,447,500 FF has been earmarked in its regular 1988 budget for implementing Quebec Summit projects. A total of 330,629,720 FF has been allocated to Summit follow-up in 1988.

Cooperation between the Follow-Up Committee and the ACCT has been reinforced, thanks in particular to the creation of the Joint Advisory Committee (decided on at the Quebec Summit) and the appointment to the Office of the ACCT'S Secretary-General in December 1987 of a special adviser responsible for Summit follow-up. Since February 1988 this special adviser has been attending meetings of the Follow-Up Committee as a permanent observer.

With a view to carrying out the forecasting functions entrusted to it, the Follow-Up Committee on 1 March 1988 established a sub-committee on the future of French-language institutions. Mr. Jean-Louis Roy, Quebec's representative on the Follow-Up Committee, and its vice-president, was appointed chairman of the new sub-committee. In its study on integration of the networks within the ACCT, the sub-committee intends to take into account the conclusions of the policy group set up by

the president of the General Conference in collaboration with the Secretariat.

D. Future Prospects

Since the Paris Summit, the Agency has embarked on a period of renewal that has radically transformed it. The Extraordinary General Conference of December 1986 made it possible to initiate structural reforms and shifts in programs that had become necessary as a result of the many decisions arising from the first Francophone Summit. The reform continued with the adoption of the budget and program for 1988 and 1989, which show the Agency's desire to reflect the policies adopted at the Paris and Quebec summits while still improving the quality of its management. Not only will the ACCT now be devoting more than 80% of its budget to Summit follow-up, but the greater part of the multilateral funds set aside by the Quebec Summit have been entrusted to it. By 31 May 1988, most of the projects whose financing is provided through these multilateral funds were already underway, evidence of the close collaboration that has been established between the International Follow-Up Committee and those working in the networks and the administration of the ACCT.

By asking the Follow-Up Committee to review the respective roles of ACCT, the networks and other Francophone bodies before the Dakar Summit in 1989, and especially to study ways and means of integrating the networks with ACCT, participants at the Quebec Summit let the Agency know that it had very little time to implement its reform. By the third Summit, the Agency must demonstrate that it deserves to be recognized as a central co-ordinating and steering body for multilateral cooperation among countries that use the French language. This assumes that it is prepared to integrate the networks, both by adjusting the structures that it has created and by tailoring its management and programming capabilities to the needs arising from decisions made at the summits. The challenge is great, but the Agency seems determined to meet it.

CHRONOLOGY

- 17-20 February 1969 - The Niamey (Niger) Conference, in which Canada took part, laid the foundations for the Agency for Cultural and Technical Co-operation (ACCT) among partially or entirely French-speaking countries.
- 16-20 March 1970 - The Second Niamey Conference drew up the Convention and Charter for ACCT. Canada signed the Convention, with Quebec, Ontario, New Brunswick and Manitoba adding their signatures.
- 1 October 1971 - The Canadian Secretary of State for External Affairs, Mr. Mitchell Sharp, and the Quebec Minister of Cultural Affairs, Mr. François Cloutier, announced that they had agreed on a formula which would allow Quebec to participate in ACCT.
- 11-17 October 1971 - The Second General Conference of ACCT took place in Canada (in Ottawa and Quebec City). This Conference gave the Agency the necessary procedures and instruments to pursue its aims.
- 15-20 October 1973 - The Third General Conference on ACCT took place in Belgium (in Liège and Brussels). It was decided to increase the Agency's budget by 23% in 1974 and by at least 15% in 1975.
- 12-15 November 1975 - The Fourth General Conference of ACCT was held in Mauritius. Participants sought to give the Agency new means of strengthening and enlarging the scope of its activities.
- 14-17 December 1977 - The Fifth General Conference of ACCT took place in Abidjan. New Brunswick was admitted as a participating government.
- 12-15 December 1979 - ACCT held its Sixth General Conference at Lomé, in Togo. This conference was to consider proposals for a thorough-going reform of the Agency's Charter in respect to the collegial structure of the Secretariat (the method of making appointments, the duties and the designation of the principal associates of the Secretary-General) and the operation of the Agency. In the belief that more extensive consideration was called for, the member states

proposed that an Extraordinary General Conference be convened in Paris in March 1980.

- 25-27 March 1980 - An Extraordinary General Conference of ACCT took place in Paris to decide on the structural changes aimed at simplifying the decision-making process within the Agency's management. Thereafter, the Secretariat would be directed by the Secretary-General acting alone; the collegial structure of the executive would be abolished.
- 7-9 December 1981 - ACCT held its Eighth General Conference in Libreville, Gabon. Four new countries became members of ACCT: Guinea and the Congo as member states and St. Lucia and Morocco as associate states.
- 12-14 December 1983 - ACCT held its Ninth General Conference in Paris. Egypt joined ACCT as an associate state.
- 16-18 December 1985 - ACCT held its Tenth General Conference in Dakar, Senegal. Mr. Paul Okumba d'Okwatsegue, Political Adviser to Gabonese President Omar Bongo, was elected by acclamation to the position of Secretary General of the Agency.
- 17-19 February 1986 - The First Conference of heads of state and government of the countries that use the French language took place in Paris. Forty-one delegations defined a total of 96 projects, of which 28 were considered priorities. Delegates unanimously agreed to hold their second Summit meeting in Quebec City.
- 1-2 December 1986 - The Extraordinary General Conference in Paris discussed the establishment of the Agency's organizational structures and the tailoring of its programs to the priorities of the Paris Summit.
- 2-4 September 1987 - The Second Conference of heads of state and government of the countries that use the French language was held in Quebec City. Forty delegations took part in the conference.
- 7-8 December 1987 - ACCT held its Eleventh General Conference in Paris.

SELECTED BIBLIOGRAPHY

- Agence de coopération culturelle et technique. Rapport de la Conférence générale extraordinaire. Paris, December 1-2, 1986.
- Agence de coopération culturelle et technique. Rapport du Bureau élargi de la Conférence générale. Paris, April 23-24, 1987.
- Agence de coopération culturelle et technique. Rapport du Conseil d'administration. Paris, December 3-5, 1987.
- Agence de coopération culturelle et technique. Rapport de la Conférence générale. Paris, December 7-8, 1987.
- Comité d'organisation du Sommet du Québec. Actes de la deuxième Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français. Les Éditions La Liberté, Quebec City, 1988.
- Sabourin, Louis. "The Painful Birth of An Agency to Link French-Speaking States." International Perspectives, January-February 1972, p. 25-30.

L'Agence de coopération culturelle et technique: vers de nouveaux défis

Françoise Coulombe
Division des affaires politiques et sociales

Le 2 mars 1988

Révisé le 29 novembre 1988



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/88-5-1988-11F

ISBN 0-660-92624-5

N.B. Seuls les changements les plus récents apportés depuis la dernière date de publication sont indiqués en caractères gras.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

L'AGENCE DE COOPÉRATION CULTURELLE ET TECHNIQUE:
VERS DE NOUVEAUX DÉFIS

DÉFINITION DU SUJET

Créée en 1970, l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) est la seule organisation intergouvernementale de la francophonie. Le contexte dans lequel l'Agence évoluait a toutefois été modifié de façon significative par la tenue à Paris, en février 1986, du premier Sommet de la francophonie, qui a marqué l'entrée en scène d'une instance décisionnelle supérieure, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français. En outre, le Sommet de Paris a confié à son Comité international du suivi la mission de faire des propositions en vue d'aménager les structures et les moyens de financement de l'ACCT afin de les adapter à la réalisation des tâches qui lui seraient confiées en application des décisions du Sommet. Après un rappel des grands traits de l'institution et un résumé de ses activités, le présent bulletin d'actualité examine le processus de réforme dans lequel l'Agence est engagée et qui doit lui permettre de relever de nouveaux défis.

CONTEXTE ET ANALYSE

Parallèlement à son apport à l'ACCT, le Canada participe également aux activités de deux conférences intergouvernementales francophones qui se réunissent annuellement, soit la Conférence des ministres de l'Éducation nationale (CONFEMEN) et la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports (CONFESJES) des pays d'expression française. De plus, le gouvernement canadien apporte son soutien à diverses associations internationales francophones à caractère privé, notamment l'Association des universités partiellement ou entièrement de

langue française (AUPELF) et l'Association internationale des parlementaires de langue française (AIPLF).

A. L'Agence en bref

L'ACCT a vu le jour le 20 mars 1970 à Niamey (Niger) lorsque 22 États, dont le Canada, ont signé une convention (certains sans réserve et d'autres sous réserve de ratification). L'article premier de la Convention précise que l'Agence "doit être l'expression d'une nouvelle solidarité et un facteur supplémentaire de rapprochement des peuples par le dialogue permanent des civilisations". La Charte de l'Agence, placée en annexe à la Convention, définit d'une façon plus complète ses objectifs fondamentaux: "l'Agence a pour fin essentielle l'affirmation et le développement entre ses membres d'une coopération multilatérale dans les domaines ressortissant à l'éducation, à la culture, aux sciences et aux techniques, et par là de contribuer au rapprochement des peuples".

La Charte prévoit la mise en place de trois organes: la Conférence générale, le Conseil d'administration et le Conseil consultatif. La Conférence générale, qui oriente l'activité de l'Agence et en approuve le programme de travail, se réunit au niveau ministériel tous les deux ans. Le Conseil d'administration, qui approuve et contrôle le développement des projets soumis par les membres, se réunit tous les ans. Le Conseil consultatif assure la collaboration entre l'Agence et les nombreux organismes non gouvernementaux (ONG) de la francophonie. Enfin, un secrétariat est chargé de la préparation et de l'exécution du programme et des rapports budgétaires et financiers.

Comme le prévoit l'article 3.3 de la Charte de l'Agence, le gouvernement fédéral et celui du Québec devaient en arriver à s'entendre sur les modalités de la participation du Québec à l'Agence. Cette entente, intitulée "Modalités selon lesquelles le gouvernement du Québec est admis comme gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence de coopération culturelle et technique, conclues le 1^{er} octobre 1971 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec", a été conclue à la veille de la Deuxième Conférence générale de l'Agence, qui s'est tenue à Ottawa et à Québec. Elle comporte 19 articles

et un préambule qui fait mention de l'article 3.3 de la Charte de l'Agence.

Ce statut de gouvernement participant permet aux gouvernements du Québec et du Nouveau-Brunswick (admis à ce statut en 1977) d'être reconnus comme tels au sein de la délégation canadienne, d'avoir un siège et une plaque d'identification à la table des délibérations, avec droit de parole, et de communiquer directement avec l'Agence pour les questions d'organisation et de programmation. Ces deux gouvernements participent également au budget de l'Agence*. En fait, l'article 16 offre aux gouvernements participants des possibilités d'action assez exceptionnelles, puisqu'ils participent aux activités de programmation de l'Agence ainsi qu'à la mise en oeuvre des programmes en coopération avec le secrétariat, suivant des modalités convenues dans chaque cas avec le gouvernement du Canada.

Lors de la signature de la Convention, le 20 mars 1970, l'Agence rassemblait 22 États membres. Aujourd'hui, elle compte 30 États membres, 7 États associés et 2 gouvernements participants**. Cet ensemble constitue la presque totalité des pays d'expression française, les deux grands absents étant Madagascar (autrefois membre de l'Agence, dont le retrait pourrait ne pas être définitif) et l'Algérie. En outre, certains pays qui ne sont pas devenus membres de l'Agence (dont la Suisse) participent à l'occasion à certains de ses programmes.

Malgré le recrutement de nouveaux membres, l'Agence demeure une institution aux moyens restreints. La Conférence générale de décembre 1987 a autorisé un budget de 105 millions de francs français*** pour 1988

* La contribution financière du Canada à l'Agence représente près de 35 p. 100 des contributions des membres (31,4 p. 100 provenant du gouvernement fédéral, 3 p. 100 du gouvernement du Québec et 0,3 p. 100 du gouvernement du Nouveau-Brunswick). En 1987, les contributions canadiennes s'élevaient à 6,5 millions de dollars.

** États membres: Belgique, Bénin, Burundi, Centrafrique, Canada, Comores, Congo, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Dominique (île de la), France, Gabon, Guinée, Haïti, Haute-Volta, Liban, Luxembourg, Mali, Maurice (île), Monaco, Niger, Rwanda, Sénégal, Seychelles (îles), Tchad, Togo, Tunisie, Vanuatu, Viêt-nam, Zaïre. États associés: Cameroun, Égypte, Guinée-Bissau, Laos, Maroc, Mauritanie, Sainte-Lucie. Gouvernements participants: Québec, Nouveau-Brunswick.

*** Le dollar canadien valait alors 4,3 FF.

et de 110 millions pour 1989, ce qui, compte tenu de l'inflation, se situe à peu près au même niveau qu'à l'exercice précédent. En outre, la situation financière de l'Agence continue d'être marquée par l'insuffisance de la capacité contributive de ses membres. En effet, malgré la décision prise par la Conférence générale en décembre 1985 d'annuler les arriérés de contributions jusqu'en 1983 inclusivement, le montant de ceux-ci tend à augmenter. Au 30 septembre 1987, les sommes impayées étaient de l'ordre de 5,5 millions de francs français, auxquels s'ajoutaient 11 millions de francs à recouvrer sur les contributions au titre de l'année 1987.

B. Les activités de l'Agence

1. Les programmes réguliers

Jusqu'à ce que la tenue des sommets de la francophonie rende nécessaire une harmonisation des programmes de l'Agence avec les priorités adoptées lors de ces sommets (comme nous l'exposerons plus loin), les activités de programme de l'Agence se regroupaient en trois grands secteurs: coopération scientifique et technique, culture, et éducation et formation (y compris l'École internationale de Bordeaux). Ces activités étaient complétées par des actions de solidarité et par les services du bureau régional de Lomé, ainsi que par quelques programmes horizontaux (concertation, édition, information et planification).

2. Le Programme spécial de développement (PSD)

Lors de la 4^e Conférence générale de l'ACCT à l'île Maurice en novembre 1975, le Canada s'est fait le promoteur d'un Programme spécial de développement financé par un fonds distinct du budget de l'Agence et alimenté par des contributions volontaires. La France s'est opposée à cette initiative en faisant valoir que l'on cherchait à faire dévier l'Agence de sa vocation en lui faisant faire du développement. La position canadienne a prévalu grâce au soutien des pays africains, qui ont insisté pour que l'on cesse de dissocier culture et développement.

Inspiré du Commonwealth Fund for Technical Co-operation, le Programme spécial de développement a pour fonction d'aider les États membres à faire face aux difficultés imprévues et passagères qu'ils

rencontrent dans la réalisation de leurs plans nationaux de développement et dont les solutions ne sont pas nécessairement inscrites ou prévues dans les programmes réguliers de l'Agence ou d'autres organismes internationaux. Le PSD retient en priorité les requêtes provenant des pays les plus démunis et celles susceptibles d'avoir des effets multiplicateurs. Il répond à des besoins urgents exprimés par les pays membres et réalise des actions ponctuelles et de courte durée. Le PSD a recours à trois formes principales d'action: l'assistance technique, particulièrement sous l'angle de la coopération entre pays du Sud; le perfectionnement des cadres nationaux, en fonction des besoins prioritaires des pays; et les études techniques, en particulier celles à retombées régionales.

Le Canada se place au premier rang des contributeurs volontaires au PSD. De 1978 au 15 avril 1987, le gouvernement canadien a versé des contributions s'élevant à 56 208 390 FF, soit plus de 76 p. 100 des contributions totales.

3. Les rencontres ministérielles sectorielles

L'Agence est devenue un lieu de rencontres ministérielles sectorielles. Ces rencontres n'étaient pas liées à la mise en oeuvre de programmes particuliers de l'Agence, mais elles ont permis de confirmer certaines orientations opérationnelles et d'en susciter de nouvelles. Les secteurs suivants ont fait l'objet de rencontres: sciences et technologie (1977), justice (1980), agriculture (1981), culture (1981), recherche scientifique et enseignement supérieur (1983) et communication (1985).

4. Les relations internationales

Depuis sa création, l'Agence n'a cessé de développer son champ de relations internationales. À l'origine, ses partenaires principaux étaient essentiellement les associations francophones et les deux conférences ministérielles des pays d'expression française. L'Agence a multiplié les contacts et, dans certains cas, engagé des actions communes avec des organisations affiliées aux Nations unies et avec le Commonwealth. En 1978, elle s'est vu reconnaître le statut d'observateur auprès de l'Organisation des Nations unies, ce qui a constitué une étape décisive de sa reconnaissance dans la communauté internationale.

C. Vers une Agence renouvelée

Les chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français, réunis à Paris en février 1986, ont chargé le Comité international du suivi* de faire des propositions en vue d'aménager les structures de l'Agence et ses moyens de financement afin de les adapter à la réalisation des tâches qui lui seraient confiées en application des décisions du Sommet. Le Comité du suivi a créé un sous-comité sur l'avenir des institutions francophones, dont il a confié la présidence à M. Lucien Outers, délégué général de la Communauté française de Belgique. En ce qui concerne l'ACCT, le sous-comité a consacré l'essentiel de ses travaux à cinq problèmes principaux: les structures de l'Agence; l'amélioration de sa gestion; les problèmes liés à ses moyens financiers; les rapports entre l'Agence, le Comité du suivi et les chefs de réseau**; et les programmes de l'Agence. Le Comité du suivi a approuvé à l'unanimité le rapport du sous-comité le 22 octobre 1986.

Une séance extraordinaire de la Conférence générale de l'Agence s'est tenue à Paris les 1^{er} et 2 décembre 1986 en vue d'examiner les perspectives de réforme des structures et des programmes de l'Agence. Les délégués se sont penchés sur le document préparé par le Secrétaire général de l'Agence et intitulé "Projet de réforme des structures de l'ACCT, élaboré suite aux recommandations du Comité du suivi". Ils ont adopté une résolution qui visait à concilier les divergences entre le rapport du Comité du suivi et celui du Secrétaire général. Tenant compte de la recommandation du Comité du suivi, la Conférence générale a en outre décidé que durant l'année 1987, la part du budget de l'Agence consacrée à

* Composé des représentants personnels des chefs d'État et de gouvernement de la Communauté française de Belgique, du Burundi, du Canada, du Canada-Québec, des Comores, de la France, du Liban, du Mali, du Maroc, du Sénégal et du Zaïre.

** Le Sommet de Paris a décidé que la coopération multilatérale devait s'articuler autour des cinq réseaux suivants: Agriculture, Énergie, Culture et communications, Information scientifique et développement technologique, Industries de la langue.

des actions de suivi du Sommet serait de l'ordre de 30 p. 100 du budget des programmes, soit 14 000 000 FF.

Au lendemain de la Conférence générale extraordinaire, l'Agence a entrepris sans tarder la mise en oeuvre des réformes préconisées. Ainsi, la Direction de la culture est devenue la Direction générale de la culture et de la communication et celle de la coopération scientifique et technique, la Direction générale des sciences et techniques pour le développement. On a engagé le redéploiement, à l'intérieur des directions générales, du personnel des anciens services relevant du Secrétaire général, et on a entrepris une étude portant sur une réforme du statut du personnel. Enfin, l'adoption d'une série de réformes de la procédure administrative et financière a permis d'améliorer de façon significative le fonctionnement de l'Agence.

Au Sommet de Québec, les chefs d'État, de gouvernement et de délégation ont adopté une résolution concernant les mécanismes de mise en oeuvre des décisions de ce sommet. Ils ont décidé de maintenir l'existence et les fonctions d'un Comité du suivi et de confirmer, sous l'autorité de ce Comité, l'existence des réseaux et les fonctions qui leur sont assignées. Ils ont également résolu de créer un Comité consultatif conjoint composé, d'une part, du Comité du suivi assisté des chefs de réseau et, d'autre part, du Secrétaire général de l'ACCT, assisté des directeurs généraux et du contrôleur financier de l'Agence. Ce comité sera notamment chargé de donner des avis sur la programmation des décisions du Sommet; il verra aussi à établir les modalités de l'appui technique que l'ACCT pourrait fournir au Comité du suivi pour l'accomplissement de son mandat.

Les participants au Sommet de Québec ont également adopté des règles relatives au financement de la mise en oeuvre des décisions de ce sommet. Ainsi, les actions décidées par le Sommet et dont l'exécution est confiée à l'ACCT seront réalisées soit sur son budget ordinaire, soit grâce à un financement complémentaire, suivant les procédures budgétaires propres à l'Agence. De même, lorsque les gouvernements apportent une contribution financière à des opérations multilatérales retenues par le Sommet et mises en oeuvre par d'autres organismes multilatéraux choisis par

Le Comité du suivi, ils pourront, selon la nature de chaque opération, créditer soit directement les comptes de ces organismes, soit des comptes spéciaux créés auprès de l'Agence, la préférence étant toutefois donnée à ce dernier mode de financement. Enfin, le Comité du suivi a été chargé d'examiner, avant le troisième Sommet, en 1989, les rôles respectifs de l'ACCT, des réseaux et des autres organismes de la francophonie, notamment d'étudier les voies et moyens d'intégrer les réseaux à l'ACCT. La résolution adoptée précise que le Comité du suivi est chargé de soumettre des propositions concrètes à ce sujet.

La 11^e Conférence générale de l'ACCT, tenue à Paris les 7 et 8 décembre 1987, a approuvé les propositions de programmes et le projet de budget préparés par le Secrétaire général pour les années 1988 et 1989. La programmation retenue témoigne du souci de l'Agence d'harmoniser ses activités avec les programmes majeurs décidés par les sommets. La Conférence générale a appuyé les mesures prises par le Secrétaire général pour inverser le rapport entre les dépenses de fonctionnement et celles des programmes, en faveur de ces derniers. Ainsi, pour les années 1988 et 1989, on dépassera la barre des 50 p. 100 pour les programmes, l'objectif étant de leur consacrer 60 p. 100 des ressources budgétaires à court terme, et 70 p. 100 à moyen terme. Les mesures prises pour améliorer la gestion de l'Agence comprennent notamment des modifications au statut du personnel et la suppression de 26 postes. La Conférence générale a également adopté un nouveau plan d'organisation du secrétariat, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1988.

La Conférence générale a autorisé la création de l'Institut de l'énergie des pays ayant en commun l'usage du français en tant qu'organe subsidiaire de l'Agence, conformément à l'article 7 de la Charte. Cet institut, dont la création avait été décidée au Sommet de Paris, répondra à des besoins en matière d'information, de recherche et de formation. Les frais de fonctionnement de l'institution seront assumés, en partie, par le gouvernement hôte (Québec) et, en partie, par l'Agence.

Le 11 février 1988, les membres du Comité international du suivi du Sommet de Québec* ont adopté les principes de gestion des fonds multilatéraux. Il a été décidé de créer un fonds multilatéral commun auprès de l'ACCT afin de financer des projets dans l'ensemble des secteurs de la coopération entre les pays ayant en commun l'usage du français; six fonds sur objectifs auprès de l'ACCT; trois fonds de solidarité auprès du Programme spécial de développement de l'ACCT ainsi que deux fonds sur objectifs auprès d'autres organisations. Des comités ad hoc, composés de représentants du Comité international du suivi, de l'organisme multilatéral auprès duquel le fonds est constitué et des bailleurs de fonds, ont été mis en place auprès de chacun des fonds sur objectifs afin d'appuyer le Comité dans sa supervision de l'utilisation des crédits. Les modalités pratiques de gestion de ces fonds ont aussi été précisées.

En date du 1^{er} juin 1988, les fonds multilatéraux auprès de l'ACCT étaient pourvus comme suit pour l'année 1988:

- Fonds multilatéral commun: 13 152 500 FF.
- Fonds sur objectifs Agriculture et protection de l'environnement: 7 000 000 FF.
- Fonds sur objectifs Énergie: 13 000 000 FF.
- Fonds sur objectifs Culture et communication: 21 637 500 FF.
- Fonds sur objectifs Information scientifique et développement technologique: 3 375 000 FF.
- Fonds sur objectifs Industries de la langue: 3 000 000 FF.
- Fonds de scolarisation des enfants francophones: 11 579 220 FF.
- Fonds de solidarité pour le Tchad: 2 750 000 FF.
- Fonds de solidarité pour le Liban: 4 825 000 FF.
- Fonds de solidarité pour les victimes de l'apartheid: 1 575 000 FF.

L'Agence s'est donc vu confier la grande majorité des fonds multilatéraux dégagés par le Sommet de Québec. En outre, une partie de son budget régulier pour 1988, soit 40 447 500 FF, est réservée à la mise en oeuvre de projets du Sommet de Québec. Rappelons qu'une somme totale de 330 629 720 FF est affectée au suivi du Sommet de Québec pour l'année 1988.

* Canada (présidence), Canada-Québec, France et Sénégal (vice-présidences), Communauté française de Belgique, Gabon, Liban, Madagascar, Mali, Niger, Tunisie, Zaïre.

Le rapprochement du Comité international du suivi et de l'ACCT a été consolidé grâce notamment à la mise en place du Comité consultatif conjoint, décidée au Sommet de Québec, et à la nomination, en décembre 1987, d'un conseiller spécial chargé du suivi des sommets au sein du cabinet du Secrétaire général de l'ACCT. Depuis février 1988, le conseiller spécial assiste à titre d'observateur permanent aux réunions du Comité international du suivi.

Afin de s'acquitter du mandat de réflexion prospective qui lui a été confié, le Comité international du suivi a créé le 1^{er} mars 1988 un sous-comité sur l'avenir des institutions francophones dont il a confié la présidence au représentant du Québec et vice-président du Comité international du suivi, M. Jean-Louis Roy. En ce qui concerne l'étude sur l'intégration des réseaux à l'ACCT, le sous-comité Roy entend tenir compte des résultats des travaux du groupe de réflexion créé par le président de la Conférence générale de l'ACCT en collaboration avec le Secrétariat.

D. Perspectives d'avenir

Depuis la tenue du Sommet de Paris, l'Agence est entrée dans une période de renouvellement qui l'a transformée en profondeur. La tenue de la Conférence générale extraordinaire de décembre 1986 a permis d'engager des réformes de structures et des réorientations de programmes qui s'imposaient dans la foulée des décisions issues du premier Sommet de la francophonie. La réforme s'est poursuivie avec l'adoption de la programmation et du budget des années 1988 et 1989, qui témoignent du souci de l'Agence de tenir compte des orientations adoptées aux sommets de Paris et de Québec tout en continuant d'améliorer la qualité de sa gestion. Ainsi, non seulement l'ACCT consacre-t-elle maintenant plus de 80 p. 100 de son budget de programme au suivi des sommets, mais la plus grande partie des fonds multilatéraux dégagés par le Sommet de Québec lui ont été confiés. Enfin, en date du 31 mai 1988, la plupart des projets dont le financement est assuré par ces fonds multilatéraux avaient déjà été lancés, ce qui témoigne de l'étroite collaboration qui s'est établie entre, d'une part, le Comité international du suivi et les responsables des réseaux et, d'autre part, les dirigeants de l'Agence.

En demandant au Comité du suivi d'examiner, avant le Sommet de Dakar en 1989, les rôles respectifs de l'ACCT, des réseaux et des autres organismes de la francophonie, et notamment d'étudier les voies et moyens d'intégrer les réseaux à l'ACCT, les participants au Sommet de Québec ont signifié à l'Agence qu'elle disposait de très peu de temps pour mener à bien sa réforme. D'ici au troisième Sommet, l'Agence devra en effet démontrer qu'elle mérite d'être reconnue comme organe central de coordination et d'animation de la coopération multilatérale des pays ayant en commun l'usage du français. Cela suppose notamment qu'elle soit prête à intégrer les réseaux, tant par les ajustements de structures qu'elle aura faits que par l'adéquation de ses capacités de gestion et de programmation aux besoins découlant des décisions prises aux sommets. Le défi est de taille, mais l'Agence paraît résolue à le relever.

CHRONOLOGIE

- 17-20 février 1969 - La Conférence de Niamey (Niger), à laquelle participe le Canada, établit les assises de fondation de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) des pays partiellement ou entièrement de langue française.
- 16-20 mars 1970 - La 2^e Conférence de Niamey établit la Convention relative à l'ACCT ainsi que la Charte de l'Agence. Le Canada signe cette convention (le Québec, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba ajoutant leur signature sous celle du gouvernement fédéral).
- 1^{er} octobre 1971 - Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, M. Mitchell Sharp, et le ministre québécois des Affaires culturelles, M. François Cloutier, font savoir qu'ils en sont arrivés à une formule d'entente au sujet de la participation du Québec à l'ACCT.
- 11-17 octobre 1971 - La 2^e Conférence générale de l'ACCT se déroule au Canada (à Ottawa et à Québec). Cette Conférence assure à l'Agence les moyens et les instruments nécessaires à la poursuite de ses objectifs.

- 15-20 octobre 1973 - La 3^e Conférence générale de l'ACCT a lieu en Belgique (à Liège et à Bruxelles). Il est décidé de hausser le budget de l'Agence de 23 p. 100 en 1974 et d'au moins 15 p. 100 en 1975.
- 12-15 novembre 1975 - La 4^e Conférence générale de l'ACCT se tient à l'île Maurice. Les participants cherchent à donner à l'Agence de nouveaux moyens de consolider et d'élargir son champ d'activité.
- 14-17 décembre 1977 - La 5^e Conférence générale de l'ACCT a lieu à Abidjan. Le Nouveau-Brunswick est admis à titre de gouvernement participant.
- 12-15 décembre 1979 - L'ACCT tient sa 6^e Conférence générale à Lomé, au Togo. Cette conférence est chargée d'étudier une réforme en profondeur des textes de l'Agence concernant la direction collégiale du secrétariat (le mode de nomination, les attributions et la désignation des principaux collaborateurs du secrétaire général) et le fonctionnement de l'Agence. Convaincus qu'une réflexion plus approfondie s'impose, les États membres proposent la tenue à Paris, en mars 1980, d'une Conférence générale extraordinaire.
- 25-27 mars 1980 - Une Conférence générale extraordinaire de l'ACCT a lieu à Paris pour statuer sur des changements de structures destinés à simplifier le processus de prise de décision au sein de la direction de l'Agence. Désormais, le secrétariat sera dirigé par le seul secrétaire général, la collégialité de l'exécutif étant supprimée.
- 7-9 décembre 1981 - L'ACCT tient sa 8^e Conférence générale à Libreville au Gabon. Quatre nouveaux pays adhèrent à l'ACCT: la Guinée et le Congo, comme États membres, Sainte-Lucie et le Maroc, à titre d'États associés.
- 12-14 décembre 1983 - L'ACCT tient sa 9^e Conférence générale à Paris. L'Égypte adhère à l'Agence à titre d'État associé.
- 16-18 décembre 1985 - L'ACCT tient sa 10^e Conférence générale à Dakar au Sénégal. M. Paul Okumba d'Okwatsegue, conseiller politique du président gabonais Omar Bongo, est élu par consensus au poste de secrétaire général de l'Agence.
- 17-19 février 1986 - La première Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français a lieu à Paris. Quarante et une délégations retiennent 96 projets, dont 28

considérés comme prioritaires. Les participants conviennent à l'unanimité de tenir un deuxième sommet à Québec.

1^{er}-2 décembre 1986 - La Conférence générale extraordinaire réunie à Paris se prononce sur l'aménagement des structures organisationnelles de l'Agence et l'adéquation de ses programmes aux priorités du Sommet de Paris.

2-4 septembre 1987 - La deuxième Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français se tient à Québec. Quarante délégations participent à la conférence.

7-8 décembre 1987 - L'ACCT tient sa 11^e Conférence générale à Paris.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Agence de coopération culturelle et technique. Rapport de la Conférence générale extraordinaire. Paris, 1^{er}-2 décembre 1986.

Agence de coopération culturelle et technique. Rapport du Bureau élargi de la Conférence générale. Paris, 23-24 avril 1987.

Agence de coopération culturelle et technique. Rapport du Conseil d'administration. Paris, 3-5 décembre 1987.

Agence de coopération culturelle et technique. Rapport de la Conférence générale. Paris, 7-8 décembre 1987.

Comité d'organisation du Sommet de Québec. Actes de la deuxième Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français. Québec, Les Éditions La Liberté, 1988.

Sabourin, Louis. "Ottawa et Québec dans l'Agence: une coopération à inventer". Perspectives internationales, janvier-février 1972, p. 18-24.